

住民参加論覚書

山代義雄

久々に夏休みのまとまった時間を活用して読書ができて有難いが、三十数年ぶりで、西尾勝博士の『権力と参加』を読み返している。正に名著であり、三十数年前に読んだ時の感動がよみがえってくる。当時、小生は大阪府庁の地方課 (Municipal Affairs Section) の課長補佐をしていて、当時の都市行政において全国的に関心が高まっていた住民参加論に興味を持ち、勤務先府庁からの海外派遣研修を希望していた。当時の府庁には、年間二〜三人を選考して外務省研修所の第五部研修 (海外公館派遣前研修) を経た後、海外派遣するという長期研修制度があったのだ。志は高く持ったのだがどんな準備をするかという点で難しかった。住民参加の文献というのは余りなかった。とにかく、貧乏公務員のできることは、中之島図書館にでもこもって住民参加の文献を読破し、ノルマである提出論文を作成すること、必須科目英会話のブラッシュアップをすることである。西尾氏の本は、中之島図書館で出会ったものであり、英会話の方は、府庁近くの英語学校に日参し、学生に混じって毎日恥をかきながら勉強することになったが、双方とも、大変役に立った。私事で恐縮であるが、小生は、その後、偶然のことに中之島図書館長を経験することになり、公共図書館の果たした役割を痛感している。館長時代、月に二回ほどは、かつて苦学生時代に図書館で勉強させてもらって志を立てることができたという感謝の手紙が届くのである。それに合わせて、寄付金や、現在の自

分の活躍を示す著書、画集、新聞記事、雑誌の記事などが同封されている。それらを編輯すれば、何巻もの立志伝の記録ともなるであろう。明治大正期の日本において勤労学生が、公共図書館を命綱と頼って活用し、愛用してきたということは想像に難くない。公共図書館には日本の勤労学生の情念が染み込んでいると行って過言ではない。話がラフになってきた序でに、もう少し私事について勝手なことを記させて頂くと、英語学校の方も大変役立つたのである。海外研修の中心は語学であり、受験生は皆、外部講師による会話の試験が悩みの種だったのである。小生の戦術は、住民参加に関する予想質問と解答を作り、英語学校の先生に添削してもらい、彼に通読してもらい発音をテープに採り、それを自分が暗記するということであつた。日系二世のハワイ生のNさんは小生の戦術を受け入れてくれて協力して下さつた。選考試験での質問は予想質問がマンマとあたつてしつかり答えることができ試験官に *Very good* といわれ合格となつたので、N先生に報告すると、ポツリ一言 *"Miracle has happened"* といわれた。まだ小生の実力に不満があつたのであろう。申し訳ないが、その結果として、海外行政研修の六カ月間、アメリカを中心に多くの都市、州、連邦の機関や住民運動組織を訪ねることができ、外国で受けたホスピタリティを思い出すと、今でも胸の躍る想いである。アメリカは、建国の沿革からみても草の根民主主義の国であるから、住民参加は日常茶飯なことであるが、当時は住民参加の論議で沸き返つていたように思う。自治体レベルのプロジェクトも目白押しであつたが、OE（経済機会庁）とかHUD（住宅都市省）という連邦機関が行政主導で住民参加施策を奨励し、住民参加を導入したコミュニケーション活動事業に対し奨励補助金を出し、先ず連邦自らが旗を振つて住民による都市改造を促していたのである。これら施策の具体的な話はさておき、その頃、アーンスタイン（Sherry R. Arnstein）という研究者が、AIPジャーナルという雑誌に、住民参加（CIP）の八階梯（A Ladder of Citizen Participation, July 1969）という論文を書き、その説明の面白さが関心を引いていた。これは、行政側からみた住民参加の進み具合を梯子にたとえ、一番底辺

が、1 操作、次が2 治療、3 Informing、4 相談 Consultation、5 懐柔 Placation、6 パートナリーシップ、7 権限委譲、8 自主管理というのである。分かり易い説明だし、上位に行けば行くほど直接民主制型の参加形態が進んでいくことがよく理解できる。とはいえ、この説は、直接民主制の方が代表民主制より良いという前提に立ち、もつともつと梯子を上れと奨めているようであり、総合的に考えれば代表民主制の方が優れていると考えている小生にとつては抵抗があるのだが、楽しい整理方法だと考えてきた。古い話なので階梯説はここ数年は忘れていたのだが、昨秋の日本計画行政学会で、東工大の原科教授がこの説を引用して、5と6の間に、今一つ階梯を置くことを提案された。住民の意見を求めても行政がそれにしつかり対応しなければ、5の懐柔(プラケーション)に過ぎないが、その上の段階として、提出した意見は行政に尊重されるべしという参加形態を置いておく方がよいという趣旨であったと思う。意味のある意見提出権ということである。同教授は、自治体の環境アセスメント制度における住民の意見提出をそのように扱いたいという考えであり、筆者も賛成である。(今一つ適例を示すと、情報公開法制における情報公開審査会の答申を実施機関が尊重して扱うこととされていることに類する。)ちなみに、前記A女史の階梯説の分類は、さらに女史による説明を加えると、分類の1と2はNon Participation(非住民参加)、3～5はTokenism(形だけの参加)、6～8はCitizen Power 市民パワーの段階という大分類にまとめられている。ここまで来て筆者が想い出すのが、わが国における都市計画案審議の際の意見書の提出についてである。この問題について少しだけ触れさせて頂く。都市計画法は、都市計画案に対し住民が意見書を提出したときは、その要旨を都市計画審議会に提示しなければならぬと義務付けている(一九九条)。また、意見書づくりの基となる都市計画案はあらかじめ住民に縦覧されることとなっており、同法は、結構、民主的手続を踏んだ立法として評価されてきたのである。しかし私見では、これはまだその実態としてPlacationプラケーションの段階である。一般的にみて行政庁に住民意見を尊重する態勢ができていないか

らだ。職員の意識に加えて審議会の委員は国の縦割官庁の出先の長（縦割行政の利害代弁者であり、代理出席するのは課長補佐程度が実情）が多くを占め、その他の委員も審議案件に関心の薄い人達が殆どであり、あらかじめレクチャーを受け、議案に賛成するよう諭されている。一般的にそのような状況であるが、ここで住民軽視の具体例を一つ上げておきたい。大阪府都市計画審議会においては、筆者の地元吹田市藤白台地区の再開発問題に関して筆者ら四〇数名が提出した意見書が、審議会に提示されなかったようである（法定必要要件の文書であるのに）。大阪府都市計画審議会是非公開審議という遅れた運営方法なので、当日の会議状況を見ることはできなかったが、情報公開請求の結果では、審議書類からみてその不存在が明らかである。行政庁側から意味のある反証は出ていない。すると、都市計画決定は無効ということになろう。この再開発計画に関連して、地元吹田市がどのような住民対応をしてきたかについても述べておきたい。吹田市長は公約や指針で、住民参加行政を喧伝してきたが、少なくとも再開発行政について行政実態を評価すれば、それは1操作 (Manipulation) の階梯に過ぎず、ノンCP (非住民参加) のグループに属するものである。藤白台地区の再開発の例では、市長は事業地周辺住民の合意を得て事業を実施すると公約し、事業地地権者に対しても周辺住民との合意ができるよう指導すると約し、反対運動を懐柔してきたが、とどのつまりはこれをひるがえし、でき上がった地元住民間の合意さえも無視して行政の作成した官製の事業を強行している。この点で筆者は、市長権限を住民が制約しようといっているのではない。地元合意を求めそれを尊重すると約した以上、信義に則り約束を守れといっているのである。その場かぎりの方便は通用しない。この再開発事業は、情報提供 (階梯・3) も不十分である。公文書公開を請求しても、黒塗り (マスキング) が多すぎる。吹田市の再開発行政は、1か2の段階である。以上、遠慮なしに批判をさせて頂いたが、それでは筆者が階梯の6〜8を求めているのかというと、そんな無理は考えていない。8の自主管理は、代表民主制を退場させることになり、ごく部分的なもの

の撤去だけでなく(二〇〇二年一〇月大阪府市いずれも、審議会答申に基づき、条例・要綱制定(大阪市は建設局の、「みんなで『かたづけ・たい』」)私見では、自転車の除去や危険物の通報なども地区に任せればよいと考える。大阪府では、ローン等と連携し、道路緑化などを手がけてもらうという(アドプト・ロード事業)、私人でも企業でもNPOでも各自にできることで責任を果たしてもらうことが大事であろう。地区への分権の一環と言えるであろう。上の挿入した資料を御覧頂きたい。これに関連して、気になっているのであるが、筆者が昨年、委員として参加した八尾市の総合計画審議会では、地域コミュニティに対し市民、行政、事業者の協働の精神を具体化する市民参画のシステムづくりを打ち出しており(「地域経営」と称するキャッチフレーズを用いた)、今後如何に施策を具体化するのだろうか、気にしながら見ているのである。八尾市地域経営室長の川西氏によると、「地域経営システムというのは、地域住民が地域のことを考え決定していくことと合わせ、行政も分権時代に相応しい行政へと改革していくための具体的仕組みとして位置づけられるものであり、このことにより、市民と行政が協働した地域づくりや地域コミュニティの一層の発展へとつなげようとするものである」と述べておられる。もともと、八尾市には、既に地区ごとに地区振興委員会と、活動の場となるコミュニティ・センターが置かれており地区自治の条件整備としては他市より一歩進んでいるといえる。これを仕組みとして、地域での判断になじむ一定事項の意思決定を、事実上、地域住民の判断に委ね、法的には市長(又は補助組織)の決裁形式を踏むということだろうか。

なお、市民参加を論ずるには、平行して職員参加を論じる必要がある。

職員こそが行政の先端で具体的状況を熟知し、政策をになうことができるからである。

八尾市では、平成五年一〇月の家庭ゴミの五種分別収集に際し全市の職員を個々に個別の地区担当に指定しマンツーマンの指導体制で臨んだ。大変熱の入った行政の姿勢であり、複雑かつ困難とされていた事業が大成に終わっ

たのである。私は職員参加の成功例の状況を記録に残すように当時の市長や助役に提言したのであるが実現していないようである。幸いというほどではないが、八尾在住の小生のゼミ生が卒論でこの問題を取り上げているので（「行政法への挑戦」一九九六年版・高橋純子さんの論文）、一定の資料が私の手元に残っている。五種分別収集の広報紙は、日本語と、英文、中国語、ハンガール語、ポルトガル語、ベトナム語の六か国語で作られており、地区担当の職員が、熱心に至れり尽くせりのPRを地区住民の各人に徹底したのである。ついでながら、シカゴの市民広聴室には、英語を話せないヒスパニック系市民のためのスパニッシュコーナーがあり驚かされたことがある。

6のPartnership・パートナーシップは、最近、住民参加先進自治体でしばしば活用されている手法である。ただしこれも、用語の遊びを超えて具体化していくには、市長や議会との関係で解決しておくべき問題が多い。前述のHUDが提唱した住民参加型コミュニティ開発事業も、権限強化を求める住民組織が、市と同等の権限を保持すべく、市議会との間にイコール・パートナーシップ協定を締結するまでに至ったが、(Equal Partnership Agreement)その結果、市の行政運営が困難になり、同事業に対する批判・反省が噴出するようになった。以上のような次第であるから、住民参加の大風呂敷は敬遠することにし、H教授が指摘した5と6の間の意見尊重参加あたりが活用できる最良の方法のようにも考えられる。

ここまで階梯説などを述べてきたが、今まで筆者は住民参加をどのように説明してきたのか。これを述べておきたい。筆者の整理では、住民参加は大別して、①情報提供参加と、②政策決定参加と、③利益代表参加があり、行政庁側から見れば、それぞれ①良き政策を決定するため住民から意見を求めるもの、②住民の意向反映が重要であり住民を政策の意思決定に参加させるもの、③特定の集団に関わる問題について利益代表により意見を聴するもの、ということになると述べ、ともすれば各類型の必要性を評価してきた。そして、これらの参加の諸形態は、代表民主制の補

完が必要な種々な場面に応じ、それにふさわしい型が活用され、住民意向の反映に役立つものと説いてきた。しかし、ここまで本稿を綴りながら、改めて住民参加について考えてみると、②の政策決定参加の形態こそが住民本位のもので、かつ現実的なものであることが分かる。今後この形態を押し進めることが最も重要である。また、この政策決定参加自体がバライティーに富んだ手法を用意できるので、これらを行政の多様な場面に生かしていくため、制度設計に工夫を凝らしていくことが大切であると思っている。さて、ここまで住民参加についてメモランダム風に記述してきたが、住民参加のリポートとして体裁を整えるため若干の論点を追加して取り上げていきたいと考えている。まずは、難しい問題であるが、住民参加とは何なのか市民参加とは異なるのかという議論である。これに関連して、三脚方式の議論にも触れておく。計画能力が不足する住民を支援するためのアドボケートプランニングないしアドボカシープランニングについても説明をしておきたい。住民参加のモデルケース(類型)についても紹介し、一定の評価を加えてみたいと考えている。では、まず、「住民参加」の定義であるが両者は似たような概念であるが、「市民参加」と同じなのか、どこがちがうのだろうか。この論点については、西尾四五頁以下に詳しい。これらの記述の中から拾い上げると、「住民参加の独自の意義は、これを都市自治一般ないし直接請求参政の諸制度と区別し、また「市民参加」と呼ぶべきものから峻別することによって、その輪郭を明らかにすることができよう。(四七頁)」「市民参加の制度保証として直接請求制度の導入、第二に予備選挙制度、第三に行政委員会とか公社制度、最後に特別職、公聴会制度である(五〇頁以下)。住民参加の方は、公聴会のための裏面折衝として行なわれる対象住民との交渉の過程で実現されていた。したがって都市改造事業には、法律上の要件としての「市民参加」とこれとは別の事実上の「住民参加」とが別個独立に併存していたといえる。(五五頁)」「このような記述では、「住民参加」と「市民参加」の差異はよく分からないが、小生が、私なりに説明する方法で説明すると次のとおりである。分かり易い代わりに不正確かも

れないが。市民参加は、ブルジョアジー市民、つまり、名士の参加といつて良い。駅長さん、郵便局長さん、町内会会長さん、弁護士さんの類である。住民参加は、その地区に住む住民の (Area Residents) の参加である。例えば、スラム・クリアランスを考えてみると、その都市の、医師会長や弁護士など名士を委員として計画を練っているのは地域の生の事情が分からない。その地区の事情はそこに住む住民代表こそが理解でき、彼等の意見こそが重要なのである。前者が市民参加、後者が住民参加である。セントルイスの再開発地区 Pruitt-Igoe 地区は、かつては、再開発成功の名所として喧伝され世界各地からの見学が続いたというが、ビルの窓硝子は破られ殺風景そのものである。エレベーターでは性犯罪が頻発する。結局、市民参加はあつたが地区住民参加の実践がなく、住民意見が生かされなかつたというのが住民の定着を妨げているらしいのである。これに関連して、三脚方式 (Three Legged Stool 西尾五七頁。後出橋本一五三頁) について述べておく。これは、一九六〇年代の米国連邦政府のコミュニティ・アクション事業 (Community Action Program) において推奨された方式であり、この事業においては、同法によつて、最大可能な住民参加 (Maximum Feasible Participation) を連邦補助金交付の要件としており、そのためコミュニティ活動機関の構成が偏在しないよう OEO の指導により政府代表を三分の一に、市民代表的委員を三分の一に、住民代表的委員を三分の一に、三分分してバランスをとる方式としている。換言すると、Public, Private, Poor の各代表を三分の一ずつ確保するようにということである。小生は、何も三脚方式がオールマイティーとは思っていないが、我が国の都市計画審議会のごときは、これと比較検討してみると (国の縦割り行政の結果、行政庁の数が多いため) 半数の委員が行政代表であり、市民の意見が代表されにくいことは都市計画法でも、都市再開発法等の事業法でも同様であり、運用上の見直しが必要である。度々、私事にわたつて恐縮であるが、小生は近くの近隣センターの都市再開発事業に反対してきたが、住民参加行政を公約としてきた市長が、全く行政独断的が事業手法を操つてきたため小生としては

大いに不満があり、行政訴訟・住民訴訟を提起して争ってきたことについては本誌・法学論集五〇号および五二号に拙稿を寄稿し私見を述べたところである。藤白台二丁目地区の住民の九七%が反対署名をしている再開発事業について（これがArea Residentsの民意なのである）にもかかわらず地区住民より数が多い藤白台全体の連合自治会（自治会は市の補助金を貰って運用している）が賛成しているということを理由に再開発を強行しようという理不尽なものである。住民参加は、現在、三千数百存在する全国の自治体のいずれの首長においても、公約として登場するものであり、無関心を装っている長がいれば不思議であるが、小生の在住する土地の周辺では、隣接する豊中市は、住民参加のまちづくりの実行として著名であり、同じく隣接の箕面市は、平成八年市民参加推進提言を受けて、例えば全国初の包括的住民投票条例の制定などを行って名を上げている。勤務先所在地の八尾市も立派な住民参加施策を標榜した総合計画がありこれも後刻紹介したいと思っている。ちなみに、なぜ豊中市のまちづくり行政が名を上げているか。条例上に特別な仕掛けや制度設計があるわけでない。「豊中市まちづくり条例」をみても、その中には、事前協議も、協定制度もない平凡な条例である。しかし、市民が立ち上げたまちづくり組織を全部局が支援し、地区住民の合意形成を支えているという支援のプロセスが他の自治体に比して大いに優れていると考えられる（拙稿・経法大紀要二五号一八頁。なお、参考文献として、小林重敬・計画システム研編著「協議型まちづくり」（一九九四学芸出版社）は外国の例も紹介しており、優れている）。一〇六〇〜七〇年代の米国で住民参加行政の一形態として、地区に自主決定権限を降ろそうという考え方から（Radical Decentralizationと解されていた）という発想から、地区に小市役所とか（Little City Hall）とか、近隣政府（Neighbourhood Government）というものが大都市部を中心にかなり設置されたのであるが（西尾・前掲・二九三頁等）最近これらについて、あまり議論されていないように思われるのである。なぜだろうか。この観点からの、住民参加施策が後退してきたのであろうか。小生として気になってきたこと

の一つである。その当時は、我が国においても、自治省が音頭を取って、大いにコミュニティ施策を喧伝していた時期であったが、最近は一さつぱりこの種の施策は見られない。Radical Decentralization という施策自体が世界的に後退局面にあるのであろうか。コミュニティ施策の重要性には変わりなく否であらう。私見であるが、住民参加の施策にはいくつかのメニューがあり、また流行もあり、これらを組み合わせて為政者が採用しているように思えるのである。私も、前記海外研修から帰って後、「行政への住民参加」―米における事例と動向というテーマでいくつかの事例紹介をした。これは、モデルシティとしてのデイトン市であり、コミュニティ開発事業としてのポストンA B C Dであり、ニューヨークの近隣政府の事例であり、イングランドの行政聴聞であった（大阪府地方自治研究会刊・「行政への住民参加」（一九七四年））。その後、他の事例も種々見聞したれども、これはこれで、住民参加のモデル類型として大事なおきたいものばかりである。このほかに小生が紹介し記事にしたものとして、ロサンゼルス市の *Coles Program*（目標計画・自治大阪二七卷一一号「都市計画手続きにおける住民参加」）、ロサンゼルス市の契約サービス事業、スウェーデンの消費生活オンブズマン、イングランドの広域行政再編（大阪府職員研修所・海外派遣研修報告書四八―二）などがある。豊中市のまちづくりが名を挙げている理由を答えずに記述を進めてしまったが、結局、特別に変った仕組があるわけではないが、市民のまちづくり作業に対する市役所の全組織を上げての全庁的なサポート態勢が整っているということにあるのである。全庁的な *Task Force* を組んでサポートする。その熱の入れ方が他市に勝っているということになる。そのため、日本計画行政学会計画賞（平成八年）や自治大臣表彰（平成九年）を受賞したのである。次にアメリカの大都市の近隣政府がなぜ凋落したのだろうか。小生にとって大いに疑問だったのである。くだんの海外研修に行った頃は住民参加施策の喧伝を兼ねて、ニューヨークの近隣政府は、リンゼイ市政の目玉であったし、ポストンその他の大都市は例外なくコミュニティ対応の小市役所を採用していた。今年三月米國

東海岸を旅する機会があったのでこれを調べようと考えた。N・Yでは、ダウンタウンに所在し司書の優しいドネル(Donnell Library Center)に飛び込んで質問した。突然の来客にびっくりして窓口の二人の司書が総出で対応してくれたが、近隣政府廃止の理由は分からない。いろいろ文献を紹介してくれて結局は五番街の中央図書館に行ったらという、たらい回し回答になった。ここで回答が出ると思っていなかったからそれはそれでいい。翌日ボストンに行く機会がありツァーの休憩時間にグループを離れて市役所の近隣サービス室というところを訪ねた。三〇年前来たときは小市役所という近隣施策があったが今もやっているのかと、時間がないので、短兵急な質問をした。近隣コーディネーターの中国系職員が対応してくれて、インターネットから多くの資料をプリントアウトもしてくれた(URLは本行末に記載)。学びに寛容な国であり、いつも沢山の資料を提供してくれるので助かるのである。質問に対する答えは次のとおりである。小市役所では市民に対して部分的なサポートしかできない。全面的なサポートをするためには小市役所では十分でなく本庁が出ていかざるをえなくなったが、われわれが市役所全体で近隣の必要な支援をするよう心掛けているということであった。頂いた資料は、各コミュニティごとの問題点論点を列記したものでインターネットで公表されているものである(<http://www.cityofboston.gov/neighborhoodservices/>)。豊中市の話と合わせて考え、支援は、Adhoc的なものでなくまとまった全庁的支援ということが、一つの重要な要素なのだということが理解できる。箕面市についても一言触れておく。箕面市は、市民参加条例という市民投票条例を平成九年四月に全国に先駆けて制定した。今までは、原発とか廃棄物と個別案件について投票をする条例を制定してきたが箕面市のもものは包括的条例であり必要に応じてこれを活用できる点で特徴を持っている(拙編「新地方自治の法制度」七九頁)。ところで、住民参加の文献は、世間で、大いに関心が持たれている割には多くないようである。前掲の西尾論文は名著であるがむしろ特殊な著書(学術論文)である。小生が専門分野とする行政法分野では、小高剛『住民参加手続として

の規則制定聴聞』(有斐閣一九七七)があり、貴重である。このほか、日本政治学会編「政治参加の理論と現実」(一九七四年版・岩波)、自治大学校編「住民参加と行政」(一九七六・第一法規)などがある。その他全集もの分担執筆や行政実務関連の雑誌などに若干の論文があるが必要に応じて引用したい。爾後、書店で偶然入手したものととして、橋本宏子『住民参加と法』(日評・一九九一年)があるが、これは、前掲西尾論文と同時代のアメリカ社会の状況を詳しく扱っており、読んでいて社会的背景が懐かしい。これらの文献でもしばしば引用されている moynihan の論文は、小生がサンフランシスコの HEW 事務所を訪問したとき担当職員が良い本だと推薦してくれて本屋に連絡して取り寄せてくれたものである。そのとき入手したのだが勉強せずに積んだままになってしまったが最近改めて読みかえして *Dr. P. Moynihan Maximam Feasible Misunderstanding*. Free Press 1969. 気になるのは、なぜ題名が「Misunderstanding」なのかということである。最大可能な参加が条件ではなかったかという疑問が出てくるからである。Mis はありえないわけである。しかし、これは、状況が変わってきたからである。OE O が貧困者の最大可能な参加を強調したことが戦間的な貧困者組織を形成するに至り、闘争的色彩を強めたため一九六九年には、全国市長会議が対抗的な住民組織の非難決議を採択するに至っているのである。Maximum Feasible Participation がある意味では Misunderstanding と認識された状況にあったことが理解できる(デイトンについて、西尾前掲二二三頁)。このような状況において、関連法規の住民参加規定も改正・後退している(橋本前掲書第四章二六三頁以下)。結局、一言で要約すれば、本来の統括機関(resident dominated)である市長ないし市議会に對抗して連邦補助金の補助を受けるための要件として勢力を増高した住民参加の仕組みが行政との間に決定権限の所在について争いを起こすようになり、Equal Partnership Agreement などの妥協策(dayton 市の場合)で乗り越えようとしたが、最終的にはうまく行かなかったわけである。デイトン(Dayton, Ohio)の場合の政策委員会は前記三脚方式に近いものであったが住民側はこれに

満足せず、政策委員会の廃止を求め住民統括の(resident-dominated)最高機関の創設を求め、これと、市議会との(Equal Partner Agreement)を締結させたりした(拙編・前掲四七頁)。表立っては言えないが、住民参加が余り強くても行

これは、ロサンゼルス市において行われた市民だけの手による将来計画(Goals Program)づくりの過程で、この運動を推進していた市民委員会が、一般市民あて配布した質問表(Goals Program Questionnaire)の 一問である。

問7 もし、ロサンゼルス地区の新しい計画のために、あなたの税金が増えるとしたら、あなたは、次の各々の計画に賛成されますか。税負担の増加は、一項目につき、年収六、〇〇〇ドルの人は八ドル、年収三〇、〇〇〇ドルの人は五〇ドル程度と考えてください。

- 高速交通システム
- スモッグの除去
- 公園・緑地のための土地買収
- 凋落地区の再開発
- 文化施設の増設

					賛	否

- 低家賃住宅の供給増加
- 就労地区の開発
- 都市美化施策の実施
- 年金生活者の雇用対策
- 警察・消防の充実
- 老人向けリク施設・住宅の供給
- 学校組織の改善

◎ あなたの負担総額は
 ○ 以上のほか、経費を負担しようと思う施策があれば、記述して下さい。

					計	ドル

この実例は、福祉は負担を伴うこと、行政の経費は住民に転化されることがよく意識されていて興味深い。福祉行政の限界を住民自らが知っているわけである。

政が困るといふものなのである。

とあれ、デイトン市は、モデルシティ・プログラム (Demonstration Cities and Metropolitan Development Act 法に基づく) 都市として通常の都市は、都市の一部についての住民参加の仕組みを評価されて連邦補助金を受けていたが、デイトン市は、市域全体の施策が評価されて City Wide Model City として、全米に名を上げていたのである。小生は、当時、同市の、ヘルス・センターを訪問したのだが、清潔とモダンの中に精神科や肢体不自由機能回復訓練を含む診療全科が完備された同施設において、しかも地区住民の病歴はすべてコンピューターにインプットされているという先進的・地域完結型医療機関に黒人スラムの変革ぶり、住民参加の企画、選択の正しさ、を痛感した。これは一九七三年のことであるから、大変先駆的なことである。IT のアプリケーションでは日本は二〇三〇年も遅れていると思う。是非再びこの地を訪れ住民参加行政の成果を検証したいと考えている。

次に述べておきたいのは地区住民への技術支援、アドボケートプランニング (Advocate Planning 又は Advocacy Planning) についてである。これは再開発などの場合、地区住民には都市計画に長じたものがないので、専門家が地区住民の利益を擁護するために、公共機関の作成した計画を住民の立場から批判し住民の利益のために改訂していく作業・運動を指すのである。都市計画に限らず、法律面経営面など幅広く専門家の支援を受けることを総称して考えている。これによって地区住民が初めて一人前の計画主体として自立できることとなるわけであり住民参加のためには重要な要素である (西尾・前掲書一三三頁以下)。アメリカのコミュニティ・アクション事業は、貧困との戦い (War on Poverty) と銘打った作戦であり、とりわけ専門家の支援が重要であった訳だし、一般的に見ても、前述の豊中市のケースの様に、専門家や行政の支援が評価されるのである。問題は、あまりにも、何でもコンサルタント任せ、役所任せで、住民の自主性が全く生かされていないケースが多すぎるのではないかと考えられるのである。小

生の経験では、都再開発においては全くそうであり、再開発組合施行といっても、計画の一〇〇%といつてよいものが、市役所と市役所の指示を受けたコンサルによって作成されているのである。藤白台案件の場合について言えば、市長は、再開発の計画は、地元で、住民と地権者が相談して合意して決めてくれといっていたが、地権者にはオリジナルの見解を示す見識は無く、結局、市役所とコンサルの意見待ちということになるのである。これが、専門家支援の実態である。これでは住民の独自のプランニングを妨げているという譏も受けかねないと考えられるのである。地区住民が再開発事業についていろいろ意見を述べようとするとき、相手側当事者が明確でないという不便がありこれは反対運動にとって致命傷になるのである。行政側の方は、都合によって、これは国が相手だ、府が相手だ、市が相手だ、地権者組合が相手だ、と使い分け逃げ回るのである。住民参加の特長の一つは、地区住民が、施政者に対しこのような施策を講じてほしいということ要望することが多いということであるのに相手が定まらない。そのことについて注目すべきは、税負担ないし資金負担との関係が明確にされなければならないということである。一例としてロサンゼルス市の Goals Program 策定時に行なわれた市民アンケート質問票の例（右頁）によって説明したい（地方自治三六二号七四頁）。その当時、日本の住民運動の要求は自己の負担については考えていなかったがUSのものは異なっており、新鮮であった。本稿「あすの地方自治」は自治省の地方自治三〇周年記念懸論文に応募して入選したものである。高速交通システム開発を望むもの、文化施設の新増設を望むもの等それぞれ所定の税負担を求め確認させている点がわが国と異なる。

かつて、「都市計画手続きにおける住民参加」という小稿をまとめたことがある（自治大阪一〇七六年一月号二頁）。案外引用されたりしているので一寸触れておきたい。内容は、前述の、ロス市の納税者負担の問題と、ドイツ

ンの三脚方式、ラディカルな地区分権広域都市計画における住民参加、複数計画案の住民による選択、計画に対する異議手続き……)で英国の Examination in Public を紹介している。次いで、我国の都市計画について触れ、若干の提言をしているが、案の縦覧段階では既に行政庁が内部決裁・事前協議を終えており修正の可能性が乏しく、より事前の例えば公聴会段階での住民参加の必要性を求めている(真砂泰輔「土地利用計画策定手続の問題点」公法研究四七号二一七頁に評価され引用されている。出口祐明「行政手続条例一一五頁は異なる見解である。行政の官僚性に気付いていないのではと思う」)。

